

## **A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (breve enquadramento) \***

### **Resumo:**

A recente Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (LCPA) pretende constituir mais um instrumento de disciplina financeira, que permita ao sistema público português encontrar os caminhos da estabilidade e do equilíbrio das contas. Encerra um conjunto de regras que procura dar corpo ao princípio de acordo com o qual apenas se deve gastar o que se tem, evitando o despesismo imprudente e o débito acumulado. O presente trabalho visa expor de um modo claro, num registo breve e sintético, mas juridicamente sustentado, os seus principais traços de regime. Naturalmente ficarão fora da análise bastantes aspectos relevantes, mas tem-se presente que os mesmos merecerão atenção em futuros trabalhos e contributos para esta revista (DREL).

**Abstract:** The recent LCPA (law concerning financial obligations and delayed payments) aims to be one more legal instrument of fiscal discipline, in order to permit the Portuguese public system to find the ways of stability and balance. It contains a set of rules with the goal of putting into practice the important principle according to which we shall only spend what we get, avoiding imprudent expenditure and accumulated debt. The present work aims to describe, in a clear and concise way, though legally sustained, its most relevant features. Naturally, many important aspects will not be mentioned here, but we have in mind that those aspects will be covered in future articles on this review.

### **Resumé:**

**Palavras-chave:** finanças públicas, direito financeiro, despesa pública, estabilidade orçamental, equilíbrio orçamental

1. Que o sistema financeiro público português atravessa e continuará a atravessar um período de constrangimento que obriga a uma acrescida disciplina orçamental não constitui novidade. Do mesmo modo, também não é um dado novo que tal constrangimento abrange os seus subsistemas institucionais, como sejam os subsistemas regional, local, empresarial, prestacional, etc., o que obriga todos a repensar actuações. Mas já poderá constituir “novidade” a ideia de que o caminho a trilhar deverá ser substancialmente alterado, inflectindo na lógica do aumento das receitas e implementando de verdade um percurso de diminuição da despesa. Na realidade, a opção reditícia, consubstanciada na busca ansiosa de receitas e de ingressos financeiros, tornou-se insuceptível de continuar a ser seguida, quer pelas suas próprias limitações inerentes (o património alienável e transferível torna-se exíguo e o acesso ao crédito cada vez mais difícil) quer pela insustentabilidade que implica (os impostos, contribuições, adicionais, taxas, sobretaxas, etc. começam a tornar-se desproporcionalmente elevados). Além disso, não se pode perder de vista que em frequentes situações as receitas encontradas para combater os défices provieram de patrimónios autónomos, transferidos na base de operações de legalidade duvidosa e de consequências jurídicas e económicas nem sempre devidamente apuradas. Por estes

---

\* O texto presente corresponde, com alguns desenvolvimentos, à intervenção apresentada na conferência “Lei dos compromissos”, organizada pelo Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL) proferida em 1 de Junho de 2012, no Auditório Nobre da Escola de Direito da Universidade do Minho. Por conseguinte, trata-se de um escrito que não revela a profundidade analítica e os desdobramentos expositivos inerentes a um trabalho estritamente académico e científico.

motivos, parece que a limitação do gasto ou, numa linguagem mais juridificada a restrição da despesa pública, surge como a via possível e necessária.

Finalmente, diríamos.

Várias medidas têm sido anunciadas e tomadas neste sentido, embora não possa deixar de se concordar com a ideia de que os respectivos resultados, na maior parte das vezes, apenas podem ser aferidos a médio e a longo prazo, particularmente quando se está a falar da (in)sustentabilidade de subsistemas como o sistema nacional de saúde ou a segurança social.

Neste contexto, a Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (Lei 8/2012, de 21 de Fevereiro, publicada em DR, I, de 21-02-2012, 826 e ss., doravante LPCA) pretende constituir precisamente mais um instrumento de disciplina das finanças públicas portuguesas. Numa acepção ampla, pode considerar-se como fazendo parte das “regras de outro das finanças públicas”, no sentido em que almeja introduzir componentes de correcção e de transparência, procurando levar à prática a regra de bom senso financeiro de acordo com a qual não se deve gastar mais do que as disponibilidades existentes. Consequentemente, insere-se nos propósitos abrangentes de contenção do défice orçamental, de diminuição da dívida pública, e de combate ao despesismo público, propósitos esses delineados a partir de vícios, defeitos ou patologias perfeitamente identificados.

Não se tratará seguramente de um diploma milagroso ou prodigioso que terá o condão de resolver todos os problemas e ultrapassar todas as vicissitudes que contaminam o sistema financeiro público português — no imediato, os carros de serviço em excesso continuarão a existir, as viagens individuais e deslocações de comitivas alargadas e desnecessárias continuarão a ser efectuadas, as decorações sumptuosas de gabinetes continuarão a ser encomendadas —, mas poderá ser certamente, se bem densificado e aplicado, um bom instrumento que contribua para a contenção dos ímpetus gastadores de quem tem por missão pensar, autorizar e executar despesas com fundos provenientes do erário público. Em resumo, poderá ser um meio vantajoso de introdução de uma cultura de rigor e, acima de tudo, de verdade na utilização e gestão dos dinheiros públicos.

Tendo presente este enquadramento, é possível dizer-se que a LPCA foi aprovada, com dois propósitos essenciais:

- i) Em primeiro lugar, um propósito de natureza preventiva ou antecipatória, visando disciplinar a assunção futura de compromissos;
- ii) Em segundo lugar, um propósito de natureza repressiva ou limitadora, tentando regularizar os já existentes pagamentos em atraso, nunca os aumentando.

Em qualquer caso, importa salientar que esta lógica de contenção não deve ser perspectivada numa dimensão unidirecional ou *top-down*, com o Estado — enquanto ente público maior — a mandar e os entes infraestaduais (v.g., Regiões, Autarquias) a obedecer, mas antes e sempre numa dimensão bidirecional, que envolva também um enquadramento e uma participação real, activa e responsabilizadora no sentido *bottom-top*.

2. A prossecução das referidas finalidades por parte da LPCA somente será convenientemente assegurada se forem sempre tidas em mente as razões que arrastaram as finanças públicas para o seu estado actual, pois apenas interiorizando conscientemente os erros do passado se poderá evitar prudentemente a sua repetição, e em alguns casos a sua eternização. A este propósito, além de outras razões de natureza vária e porventura “incontrolável” (como a conjuntura económica desfavorável ao nível internacional), relevam as “patologias da despesa pública” que têm conduzido sucessivamente a gestão dos dinheiros públicos ao despesismo, e, consequentemente, ao défice orçamental excessivo e ao desequilíbrio financeiro estrutural. Salientam-se entre essas patologias:

- a) A confusão legislativa (inflação normadora) – embora não seja um problema característico e muito menos exclusivo do ordenamento português — o próprio ordenamento da União europeia é paradigmático neste aspecto —, a verdade é que uma parte substancial da má despesa pública é causada pela intrincada teia legislativa existente, composta por leis confusas e por normas em excesso. Na verdade, não é necessário um grande esforço de investigação para se constatar que o Direito da despesa pública — sub-ramo incontornável do Direito financeiro público (finanças publicas) — constitui um segmento normativo no qual existem muitas leis (e com diverso valor normativo: leis orgânicas, leis de autorização, leis ordinárias, etc.), além de incontáveis decretos-lei, com a agravante de que por vezes as disciplinas jurídicas surgem autonomamente em diplomas próprios, mas outras vezes surgem escondidas em outros actos legislativos, constituindo a Lei do Orçamento do Estado o exemplo mais marcante (falando-se de um aproveitamento abusivo desta para “à boleia” aprovar normas que de outro modo seriam de difícil aprovação – *riders, chevalier budgetaires*). Por outro lado, e como se não bastasse a profícua legislação inovatória, essas leis são depois densificadas e concretizadas por múltiplos instrumentos regulamentares frequentemente dispersos e, pior, contraditórios entre si ou de difícil articulação.
- b) A desorganização administrativa – essa primeira patologia vai originar necessariamente uma segunda: a desordem do ponto de vista estrutural e organizatório, com proliferação de estruturas e entes administrativos, confusão aplicativa a duplicação de atribuições e competências. Neste quadro, e sem pretender diabolizar o sector local — que seguramente não constituirá o principal pólo assacador de responsabilidades despesistas —, pode referir-se a criação de “empresas (?) municipais (?)” como um dos principais nódulos problemáticos do panorama presente, constatando-se que é frequente a criação de competências indefinidas (violando-se um princípio básico de direito administrativo, que é o princípio da tipicidade das competências) e a duplicação de competências que à partida deveriam ser prosseguidas exclusivamente pelos próprios municípios e por serviços neles integrados. No que às indefinições competenciais diz respeito, e sem particularizar, uma busca não muito demorada permitiu descobrir fórmulas como “prestação de serviços de interesse geral”, “optimização dos recursos financeiros públicos” ou “aumento da eficiência na decisão administrativa autárquica”. Por outro lado, como modos de “devoluções indevidas”, podem citar-se o “desenvolvimento de um novo regulamento de taxas municipais”, ou a “criação e desenvolvimento de sistemas de informação e de reporte financeiro”. Paralelamente, não raros são os casos de um mesmo ente ter as próprias competências duplicadas, algo a que o próprio Tribunal de Contas (TdC) não se mostrou indiferente – no relatório de auditoria n.º 15/2012, 2.ª Secção ([http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2012/2s/audit-dgtr-rel015-2012-2s.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/2s/audit-dgtr-rel015-2012-2s.pdf)) a propósito do modelo de gestão, financiamento e regulação do sector rodoviário pode ler-se (página 13): “Apesar de, formalmente, o InIR, I.P. deter um vasto e complexo conjunto de atribuições e de funções reguladoras, na prática, **a sua capacidade de fiscalização e de regulação acaba por ser limitada**, pelo facto (...) de acumular as funções de concedente com as de regulador, à semelhança do que se verificava com a Estradas de Portugal, contribuindo, deste modo, para o enfraquecimento do sistema regulatório, no domínio das infraestruturas rodoviárias”. Torna-se claro que deste modo o Interesse Público deixa de ser prosseguido por quem está constitucionalmente incumbido para tal e corre-se o risco da deslocalização para terceiros, potenciando favorecimentos e clientelas.

- c) A falta de formação e informação dos agentes – este constitui um terceiro factor, também ele não negligenciável, aqui se incluindo quer a simples falta de conhecimentos técnicos necessários à ponderação que uma boa decisão de despesa pública exige (levando a previsões erradas e desfasadas da realidade), quer a ausência de sistemas integrados de tratamento e difusão de informação, que impeça que várias entidades realizem ao mesmo tempo a mesma actividade. Naturalmente que a nomeação e admissão de pessoas não qualificadas para o desempenho das funções também contribui para o incremento do risco da má ponderação. Uma vez mais recorrendo a auditorias do TdC — aqui a propósito do controlo da Execução Orçamental e Actividade do Sistema de Controlo Interno do Ministério da Saúde (auditoria n.º 12/2012 – 2.ª Secção, p. 17 - [http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2012/2s/audit-dgtc-rel012-2012-2s.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/2s/audit-dgtc-rel012-2012-2s.pdf)) — pode ler-se: “ A inexistência de *interface* automático entre os sistemas aplicativos afetos à gestão da informação orçamental e à situação económico-financeira das entidades do Serviço Nacional de Saúde realizada pela Administração Central do Sistema de Saúde (...), tem obrigado a carregamento e processamento de informação económico-financeira e de controlo orçamental distintos e redundantes ao nível das entidades do Serviço Nacional de Saúde, o que potencia a existência de erros ou falhas, prejudicando a integridade da informação e comprometendo a fiabilidade da informação consolidada ao nível do Sistema de Informação Económico-Financeiro”. De um modo mais específico, identificam-se a “utilização de sistemas de informação divergentes consoante as entidades de controlo” e a “falta de fiabilidade dos vários reportes contabilísticos”, o que conduz quase inevitavelmente ao apuramento de resultados sustentados em conceitos de défices e de endividamento erróneos, concluindo-se: “Considera-se inadmissível que os documentos de prestação de contas, reportados à mesma data, contenham informação divergente, consoante a data em que os dados são extraídos e a entidade à qual é reportada a informação”.
- d) A ausência de controlo adequado – como consequência das patologias anteriores, surge necessariamente a dificuldade de proceder a um controlo jurídico apropriado às necessidades de aferir da correcta utilização dos recursos. Não pode perder-se de vista que sem uma correcta sindicância ou fiscalização (política, administrativa e jurisdicional, sem exclusão de qualquer uma) o risco de incumprimento de regras financeiras revela-se acrescido e as possibilidades de “desvios” e “derrapagens” potenciam-se. Continuando a recorrer às auditorias do TdC — a nosso ver, um excelente barómetro da verificação da correcção da execução financeira dos entes públicos —, é perturbadoramente frequente constatar falhas e reparos como “insuficiente monitorização e acompanhamento dos reportes” ou “não acompanhamento da execução orçamental” (cfr., Relatório de auditoria n.º 12/2012, cit., 18).
- e) A contaminação do Interesse público por interesses “privados” – este será, por fim, um dos pontos mais sensíveis da análise, com relevo especial nos domínios das concessões de serviços públicos, onde amiúde se atende tanto (ou mais) à salvaguarda dos interesses e expectativas das concessionárias como à salvaguarda do Interesse público. Neste particular, salientam-se as violentas constatações do TdC a propósito dos comumente designados contratos SCUT (Relatório de auditoria n.º 12/2012, cit., 17): “os critérios orçamentais e financeiros associados à lógica do novo modelo de

financiamento do sistema rodoviário designadamente, o reforço da autossustentabilidade da EP, S.A. (...) prevaleceram sobre os interesses e direitos dos utentes daquelas vias”.

Naturalmente que outros factores — outras patologias — haverá aqui a considerar, mas o carácter localizado do presente texto impede maiores desenvolvimentos.

3. Em todo o caso, e apesar da natureza eventualmente superficial do tratamento analítico dispensado às patologias referidas, o que é verdade é que o estado financeiro é o descrito e a LCPA, como se disse, pretende ser um instrumento — entre outros, insiste-se — de introdução de rigor e disciplina que terá de ser aplicado. Em termos normativos, pode dizer-se que é uma lei confusa que comporta muitos espaços de indefinição e de dúvida — o que, só por si é extremamente negativo em matérias tão melindrosas como as restrições de despesas públicas —, além de dar a sensação de ser um diploma que, a espaços, reflecte mais as necessidades dos organismos de controlo do que as necessidades dos actores financeiros que lidam com despesas no seu dia a dia. Pode mesmo dizer-se que os interesses burocráticos parecem sobrepor-se aos interesses de boa alocação de dinheiros a despesas e a necessidades. No que diz particularmente respeito ao seu conteúdo, os principais identificadores são, em nossa opinião, três <sup>1</sup>:

- i) É uma lei que impõe fortes constrangimentos na gestão quotidiana da tesouraria pública, a vários níveis:
- Ao nível quantitativo, proibindo a assunção de compromisso que excedam os fundos disponíveis (art.º 5.º, n.º 1), entendidos estes como as verbas disponíveis a muito curto prazo [*grosso modo*, a três meses - art.º 3.º, alínea f)];
  - Ao nível formal, impondo, em todos os actos de utilização de dinheiros públicos, a aposição obrigatória de um número de compromisso válido e sequencial (art.º 5.º, n.º 3), e exigindo a apresentação de declarações com identificação de compromissos, pagamentos e recebimentos em atraso (art.º 15.º), bem assim como autorizações especiais para a prática de certos actos de despesa (nomeadamente para a assunção de compromissos plurianuais, isto é, que constituem obrigação de efectuar pagamentos em mais do que um ano económico – art.º 6.º);
  - Ao nível contratual, determinando a regra de que os pagamentos apenas poderão ser feitos após o fornecimento dos bens e serviços (art.º 9.º, n.º 1).
- ii) É uma lei que comina com pesadas “sanções” a sua própria inobservância:
- Responsabilizando os próprios agentes administrativos pelo ressarcimento dos danos decorrentes da assunção de compromissos desconformes (art.º 9.º, n.º 3) <sup>2</sup>;
  - Responsabilizando disciplinarmente os dirigentes que incumpram as obrigações de declaração (art.º 15.º, n.º 4);
  - Cominando com nulidade e com a impossibilidade de reclamação do pagamento os contratos sem número de compromisso válido e sequencial (art.ºs 5.º, n.º 3 e 9.º, n.º 2);

---

<sup>1</sup> Como se tem vindo a assinalar, presentemente apenas se tem em vista fornecer um enquadramento breve da LCPA, remetendo desenvolvimentos para posteriores trabalhos. Quanto ao seu âmbito subjectivo e quanto às consequências decorrentes da sua violação, remete-se para os futuros contributos nesta revista de NOEL GOMES e de HUGO FLORES DA SILVA.

<sup>2</sup> Note-se que no termos do n.º 2 do mesmo preceito os agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços em decorrência de compromisso desconforme, não poderão reclamar do Estado ou das entidades públicas envolvidas quaisquer direitos ao ressarcimento.

- Restringindo os fundos disponíveis [art.º 8.º, n.º 3, alínea a)].

- iii) É uma lei blindada, na medida em que alguns dos seus preceitos não poderão ser revogados, derogados, modificados ou suspensos por outras leis, que disponham em sentido diverso. Na verdade, estipula-se no art.º 13.º que tais disposições normativas, “têm natureza imperativa” e prevalecem sobre “quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excepcionais, que disponham em sentido contrário”. Esta solução revela cuidados acrescidos da parte do criador normativo, ciente de que num futuro mais num menos próximo o seu “sucessor” poderia por meio de outra (s) lei (s) deitar por terra todos os esforços de introdução desta linha de contenção, criando exceções à medida das flutuações políticas, das conveniências de ocasião ou dos particularismos localizados e contingentes. Duas notas rápidas merecem aqui destaque:
- em primeiro lugar, esta blindagem ou protecção acrescida não abrange todo o diploma, tratando-se de um invólucro que apenas reveste as seguintes normas: art.º 3.º (definições), art.º 4.º (aumento temporário dos fundos disponíveis), art.º 5.º (regras genéricas aplicáveis à assunção de compromissos), art.º 6.º (assunção de compromissos plurianuais), art.º 7.º (proibição do aumento dos pagamentos em atraso), art.º 8.º (regras aplicáveis às entidades com pagamentos em atraso a 31/12/2011), art.º 9.º (execução dos pagamentos), e art.º 11.º (algumas consequências da violação da própria LCPA). Por conseguinte, ficam fora da blindagem nomeadamente os preceitos respeitantes ao âmbito subjectivo de aplicação (art.º 2.º) aos deveres de prestação de informações e declarações (art.ºs 10.º e 15.º), às “auditorias sancionatórias” (art.º 12.º) e à obrigatoriedade de certas entidades de apresentarem planos de liquidação de pagamentos (art.º 16.º). Nestes casos, as respectivas disposições normativas podem ser sujeitas a modificações posteriores, bem assim como podem ser afastadas total ou parcialmente por norma legal de valor ordinário (lei ou decreto-lei simples).
  - Em segundo lugar, não se trata em caso algum de atribuir valor reforçado à LCPA, mas tão somente de reconhecer que algumas das suas disposições são revestidas de uma acrescida força normativa, em termos de possuírem uma resistência derogatória que as protege das investidas futuras. Sobre a questão de saber como podem os preceitos blindados ser futuramente tocados por via de revogação, derrogação, modificação ou suspensão (se por via de uma lei com valor reforçado ou se por via de uma alteração à própria LCPA que os “desblinde” e os torne susceptíveis de ser mexidos, numa espécie de tese de dupla revisão), remete-se para futuras considerações, atendo o propósito introdutório do presente texto.
4. Com os traços identificativos apontados, e não obstante a sua ainda curta “vigência”, já várias críticas e pontos de fragilidade lhe podem ser apontados. Entre os mesmos, salientam-se os seguintes:
- i) Lacunas, incorrecções e imprecisões legislativas – é uma lei propositadamente lacunosa, deixando de parte determinados aspectos de regime, remetendo-se os mesmos para disciplina jurídico-normativa posterior, numa técnica legislativa que até se pode aceitar quando se está a fazer referência a aspectos de pormenor ou meramente operacionais, mas já não, como aqui acontece, quando se está a fazer

referência a aspectos essenciais à sua produção de efeitos jurídicos e aplicabilidade. Na verdade, no art.º 10.º prescreve-se claramente uma condição de eficácia, clausulando-se que se deixam para densificação posterior os “procedimentos necessários à aplicação da presente lei”, o que valerá por dizer que enquanto tais procedimentos não forem introduzidos no ordenamento jurídico os comandos da LCPA não podem ser aplicados (isto é, a mesma não tem eficácia, por a respectiva condição não se dar por verificada). Acresce que a “regulamentação” / “regulação” dos mesmos se deverá fazer por ... decreto-lei (e não por regulamento), o que, uma vez mais, traz ao discurso as dúvidas acerca do valor normativo da LCPA, pois não pode ser esquecido que, nos termos da Constituição (CRP, art.º 112.º, n.º 2), em regra, “lei e decreto-lei têm igual valor”. Por outros termos: *quid iuris* se o governo aprovar o dito decreto-lei em termos divergentes com a lei agora em análise? Valerá a cláusula de blindagem acima referida ou valerá a regra da paridade da CRP? A estas incertezas outras se poderiam apontar (v.g., imprecisão do círculo subjectivo de aplicação ou vaguidade das regras de responsabilidade), mas o eventual descentramento da análise impede que sobre as mesmas aqui nos pronunciemos.

- ii) Perigo da violação do princípio da prossecução do interesse público – aqui, a crítica é menos “teórica” e mais real e empírica. Trata-se de reconhecer que, muito provavelmente, com os constrangimentos financeiros que a LCPA comporta — nomeadamente ao limitar os compromissos aos fundos disponíveis (recorde-se, dinheiros em caixa tendencialmente a 3 meses) — corre-se o risco de colocar em crise a realização de prestações essenciais por parte dos entes públicos em questão, “estrangulando-se” e paralisando-se completa ou parcialmente a provisão pública de bens e serviços, até porque a continuação do fornecimento desrespeitando a Lei (por exemplo, realizando a despesa para além dos fundos disponíveis) implica sujeitar o infractor a responsabilidade civil, criminal, disciplinar e / ou financeira. Será importante enfatizar que muitos desses serviços têm uma componente social extremamente relevante, particularmente nos domínios da saúde, da educação e da protecção e assistência social (manutenção de centros de saúde, transporte de pessoas, conservação de escolas, recolha de lixo, pagamento de salários, apoio a idosos e carenciados, etc.) e que o corte nas despesas — necessário, será certo — pode inviabilizar a ajuda em situações de carência real e efectiva. Por outro lado, relacionado com este tópico analítico, uma outra realidade, indubitavelmente transversal e continuamente a ganhar peso no quadro do Estado burocrático actual, deve ser mencionada: é que com leis, normas e obrigações desta natureza — insiste-se, à partida necessárias, tendo em vista o controlo das contas públicas e a estabilidade das finanças públicas — caminha-se para uma situação em que os actores e agentes administrativos se encontram a trabalhar mais “para o sistema” (preocupados com preenchimento de declarações, com a adaptabilidade dos sistemas informáticos, com a emissão de documentos em conformidade, com o registo e controlo desses documentos, etc., etc.) do que a trabalhar para prosseguir o Interesse público mais relevante – a satisfação das necessidades colectivas.
- iii) Restrições à autonomia administrativa e financeira das entidades públicas – uma das críticas mais “mediáticas”, veiculada principalmente

por parte dos actores ligados às Autarquias locais, é a de que as limitações à actuação dos entes administrativos abrangidos pela Lei colocam em causa o núcleo essencial do conjunto de poderes que titulam e exercem. Com efeito as várias pessoas colectivas de Direito público ou estruturas organizatórias específicas (v.g. Autarquias locais, Institutos públicos, Agências, Autoridades nacionais ou metropolitanas e outros serviços e fundos autónomos) apenas podem prosseguir convenientemente as suas atribuições e exercer convenientemente as suas competências se forem titulares de um arsenal de poderes decisórios e executórios que lho permitam, o que pressupõe, evidentemente, liberdade de escolhas e disponibilidade de meios de financiamento. Neste quadro, é corrente assumir-se que devem ser titulares de autonomia administrativa (isto é, em geral o poder de praticar actos administrativos sem dependência de autorizações) e — quase principalmente, diríamos — autonomia financeira, a qual só se pode exercer convenientemente se existir em conformidade um espaço de liberdade decisória que permita escolher os melhores caminhos a seguir em face de uma determinada facticidade em concreto. Tal autonomia materializa-se, sendo o caso disso e consoante o tipo e recorte jurídico-competencial do ente em causa, nas prerrogativas de dispor de património próprio, orçamento autónomo, receitas inerentes e autorizar despesas. Ora, especificamente este último poder (autonomia de tesouraria) ficará fortemente cerceado com as limitações agora impostas, ameaçando coibir seriamente a margem de determinação decisória, seja ao nível da autorização de realização de despesas (as quais poderão ficar sujeitas, elas próprias, a autorização superior, designadamente quando comportem a assunção de compromissos plurianuais) seja ao nível da efectivação das mesmas, por falta de dinheiros.

5. A natureza necessariamente limitada do presente escrito não possibilita grandes desenvolvimentos, em termos de análise, à apreciação das críticas apontadas. Seja como for, sempre será oportuno referir que o que estará em consideração será a adequada ponderação entre o Interesse público da estabilidade financeira estadual por um lado, e os Interesses públicos inerentes à satisfação de necessidades colectivas mais específicas, como as que se revelam nos domínios sociais (saúde, educação, assistência a carenciados, etc.), por outro. A pedra de toque residirá na compatibilização possível entre ambos (concordância prática) e na restrição dos direitos em termos que respeitem o princípio da proibição do excesso e as suas dimensões mais relevantes (necessidade, adequação e proporcionalidade *stricto sensu*). Em casos extremos, em que se tenha de reconhecer preponderância acrescida, e por muito que seja uma solução diabólica para os cidadãos / contribuintes ou para os entes públicos que vejam a sua autonomia restringida, deverá ser dada prevalência ao primeiro, quanto mais não seja pelo motivo de que sem ele, os segundos não se podem efectivar.